

# Mikä on "hallintoasia"?

Raija Huhtanen

## Johdanto

Hallinnon määrittäminen samalla kertaa yksiselitteisesti ja yleispätevästi on tunnetusti vaikeaa. Helpompi on vastata yleensä siihen, mitä hallinto ei ole, kuin siihen, mitä se on. Tämä koskee niin hallintoa tutkivaa reaalitydettä (hallintotiede) kuin sitä tutkivaa normatiivista tiedettä (hallinto-oikeus). Hallinnolla voidaan tarkoittaa sekä toiminnan sisältöä – kuten hallintoa asioiden hoitamisena tai päätöksentekona – että toimijaa – kuten hallintoa byrokraatiana (hallinnosta byrokraatiana ja päätöksentekona ks. Vartola 2004, 129–131, 137–139).

Tämän artikkelin painopiste on hallinnossa toimintana. Tarkastelutapa on hallinto-oikeudellinen. Hallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkishallintoa. Sillä viitataan laajasti koko siihen tehtäväkokonaisuuteen, jota viranomaiskoneisto, julkishallinto organisaationa, lain nojalla hoitaa. Tuoreessa lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa tästä kokonaisuudesta käytetään usein nimitystä julkiset hallintotehtävät.

Artikkelissa tarkastellaan lähemmin hallintoasian käsitettä, joka sisältyy moniin hallinto-oikeuden keskeisiin lakeihin. *Hallintolaissa* (434/2003) hallintoasian käsitettä käytetään osoittamaan lain asiallista soveltamisalaa ja etenkin niitä asioita, joiden käsittelyyn tulee soveltaa hallintolaissa säädettyä hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita, kuten asianosaisen oikeutta tulla kuul-

luksi ja viranomaisen velvollisuutta perustella päätöksensä. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa hallintoasian käsitettä on pidetty vakiintuneena mutta myös korostettu sen monitahoisuutta. Käsitteen tulkinnanvaraisuutta ilmentävät hallintolain valmisteluasiakirjat, joissa on esitetty erilaisia käsityksiä niin sanotun tosiasiallisen hallintotoiminnan kuulumista hallintoasian käsitteen piiriin. Taustalla ovat palvelujen tuottamisen ja muun suorittavan hallinnon kasvanut merkitys julkishallinnon toiminnassa sekä erilaiset näkemykset siitä, missä määrin hyvän hallinnon ja oikeusturvan menettelylliset takeet on syytä ulottaa koskemaan myös tätä hallintotoiminnan osaa.

Toisella tavalla hallintoasian sisältö on problematisoitunut tuoreessa lailisuusvalvontakäytännössä, jossa esiin ovat nousseet julkisen ja yksityisen toiminnan välistä raja-aluetta eli niin sanottua välillistä julkista hallintoa koskevat kysymykset. Kyse on kolmesta apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta, joissa on arvioitu hallintolain ja erityisesti sen menettelysäännösten soveltamista Potilasvakuutuskeskuksen ja toisaalta yliopiston toimintaan. Epäselvää oli tapauksissa se, oliko Potilasvakuutuskeskuksen käsittelemää korvausasiaa tai yliopiston käsittelemää dosentin arvon myöntämisasiaa pidettävä hallintolaisena tarkoitettuna hallintoasiana, johon hyvän hallinnon menettelyvaatimuksia sovelletaan.

Artikkelissa tarkastellaan ensin lyhyesti hyvää hallintoa perusoikeutena ja sitten hallintoasian käsitettä hallintolaissa. Hallintolaki konkretisoi vuonna 1995 voimaan tullutta perusoikeutta hyvään hallintoon. Koska hallintoasian käsite määrittää hallintolain menettelysäännösten asiallisen soveltamisalan, sillä on merkitystä myös mainitun perusoikeuden toteutumiselle. Hallintolain säätämisasiakirjoissa hallintoasian tunnistamista ei pidetty asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan kannalta tärkeänä. Tärkeää on niiden mukaan kyetä sen sijaan varmistumaan siitä, että hallintotoimia suorittava viranomainen täyttää asianmukaisesti velvoitteensa. Näkemys on sinänsä perusteltu, mutta arvio hallintoasian tunnistamisen merkityksestä ei osunut ehkä aivan kohdalleen. Hallinnollisen ratkaisutoiminnan – jota voidaan pitää hallintoasian käsitteilyn ydinalueena – tunnistamiseen ei liittynyt tosin yleensä vaikeuksia. Pulmia soveltamiskäytännössä ovat aiheuttaneet sen sijaan rajatapaukset, jotka sijoittuvat hallinnollisen ratkaisutoiminnan ja hallinnon tosiasiallisen toiminnan

välimaastoon tai joissa yhdistyvät (julkisoikeudellisen) hallintoasian ja (yksityisoikeudellisen) vahingonkorvausasian piirteet. Jos hallintoasia määritellään niiden kohdalla kapeasti, asian käsittely rajataan hyvää hallintoa konkretisoivien hallintolain menettelytakeiden ulkopuolelle. Pulmaa havainnollistetaan artikkelissa kolmen apulaisoikeuskanslerin ratkaisun avulla. Artikkelin loppuksi arvioidaan ratkaisuihin esitettyjä tulkintoja ja esitetään johtopäätökset.

## Oikeus hyvään hallintoon

Hyvä hallintotapa, hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto ja oikeus siihen ovat olleet suomalaisen hallinto-oikeudellisen keskustelun kiintopisteitä ainakin 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Keskustelun varhaisina käynnistäjinä toimivat ylimmät laillisuusvalvojat – eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri – jotka jo 1970-luvulla ryhtyivät valvontaratkaisuihinsa viittaamaan hyvään hallintotapaan ja käyttämään sitä perusteena arvioidessaan viranomaistoimien lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta. Tämä tapahtui ennen kuin hyvää hallintoa koskevia suoria mainintoja sisältyi lainsäädäntöömme – seikka joka saattaa kuulostaa yllättävältä suomalaisen hallinnon legaalisuutta korostavan perinteen valossa. (Koivisto 2011, 121–124 ja siinä mainittu kirjallisuus.) Hyvän hallintotavan sisältö vaihteli aluksi, mutta useimmin laillisuusvalvojat viittasivat sen yhteydessä viranomaisen velvollisuuteen vastata yksityisten henkilöiden kirjeisiin ja muihin tiedusteluihin. Niin ikään palveluperiaatteen, viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden ja viranomaisyhteistyön sujuvuuden katsottiin kuuluvan hyvään hallintotapaan. Palveluperiaatteella tarkoitettiin viranomaisen velvollisuutta opastaa hallinnon asiakasta tarvittaessa laajemminkin, kuin neuvontavelvollisuutta koskenut hallintomenettelylain (598/1982) sanamuoto varsinaisesti edellytti. (Hallintomenettelylaista hallintolakiin 2000, 45–46.)

Ensimmäisen kerran hyvän hallinnon käsite kirjattiin lainsäädäntöön perusoikeusluokituksen vuonna 1995. Tuolloin silloiseen hallitusmuotoon lisättiin pykälä, joka vahvistaa hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin jokaisen perusoikeuksiksi. Pykälä siirrettiin muiden perusoikeussäännösten tavoin vuonna 2000 hyväksyttyyn uuteen perustuslakiin (21 §).

Jokaisella on sen mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet tulee turvata lailla. Näistä takeista pykälä mainitsee käsittelyn julkisuuden, oikeuden tulla kuulluksi, oikeuden saada perusteltu päätös ja oikeuden hakea muutosta. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan lailla tulee perustuslain mukaan turvata muutkin hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

Perustuslain tarkoittama hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä sitä koskevan pykälän kokonaisuudesta. Sillä viitataan sekä vaatimuksiin viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että luetteluihin hyvän hallinnon takeisiin. Käsittelyn asianmukaisuus sisältää vaatimuksen virkatoinnin puolueettomuudesta sekä palveluperiaatteen. Perusoikeus uudistuksen esitöiden mukaan palveluperiaatteen sisältö ilmeni hallintomenettelymenettelylaista ja erityisesti sen niistä säännöksistä, jotka koskivat viranomaisen neuvontavelvollisuutta (hallituksen esitys 309/1993 vp, 74). Hyvän hallinnon ytimeen kuuluvina voidaan pitää etenkin henkilön oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta saada perusteltu päätös silloin, kun asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

Hyvän hallinnon takeet tulee turvata perustuslain mukaan lailla. Hallinnossa noudatettavasta menettelystä säädettiin vuoteen 2003 saakka hallintomenettelylaissa. Perusoikeus uudistuksen jälkeen sen ei katsottu enää vastaavan riittävästi perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Keskittyessään menettelyllisten oikeusturvakeiden sääntelyyn hallintomenettelylaki vaikenä hyvän hallinnon laadullisista vaatimuksista. Se korvattiin vuonna 2004 voimaan tulleella hallintolailla (434/2003).

## Hallintoasian käsite hallintolaissa

Hallintolain soveltamisala on edeltäjänsä laajempi. Tämä koskee niin lain organisatorista kuin sen asiallista soveltamisalaa. Paitsi viranomaisiin hallintolakia sovelletaan myös välilliseen julkiseen hallintoon, kuten valtion liikelai-

toksiin, julkisoikeudellisiin yhdistyksiin ja yksityisiin yhteisöihin silloin, kun nämä hoitavat lain nojalla julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain asiallinen soveltamisala on kaksijakoinen: laissa säädetään "hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä" (2,1 §). Hyvän hallinnon perusteet määrittävät hallintotoiminnan laatua. Niihin kuuluvat esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet – kuten yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate – palveluperiaate ja viranomaisen neuvontavelvollisuus. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaikessa viranomaistoiminnassa. Ne eivät koske siten vain hallinnollista päätöksentekoa ja sen valmistelua, vaan myös niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja hoitotoimien suorittamista, johon ei liity suoranaisia oikeusvaikutuksia (hallituksen esitys 72/2002 vp, 49). Taustalla ovat julkishallinnon tehtävien laajeneminen ja monipuolistuminen hyvinvointivaltiossa. Huomattava osa hallinnon tehtävistä muodostuu nykyisin erilaisten hyvinvointipalvelujen tuottamisesta eli muusta kuin perinteisestä hallinnollisesta ratkaisutoiminnasta. Hyvää hallintoa koskeva perusoikeus edellyttää, että hyvän hallinnon perusteita noudatetaan myös tällaisessa toiminnassa.

Hallintolain menettelysäännöksiä sovelletaan "hallintoasiassa". Hallintoasian käsite rajaa siten menettelyvaatimusten asiallisen soveltamisalan. Mitä hallintolaissa tarkoitetaan hallintoasialla? Hallintolain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa asiasta on esitetty erilaisia tulkintoja.

Perinteisellä tavalla varsin suppeasti hallintoasia ymmärrettiin hallintolaa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa. Niiden mukaan tulkinnan lähtökohdaksi tulee ottaa käsitteen vakiintunut merkityssisältö. Hallintoasioita ovat kaikki ne viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Kysymys voi olla viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai hakemuksesta taikka asiasta, jossa viranomainen omasta aloitteestaan antaa hallinnon ulkopuolista koskevan ratkaisun. Hallintoasia voi olla myös hallinnon sisäinen asia, kuten viraston työjärjestys, jolloin sen vaikutukset jäävät hallintokoneiston sisälle. Hallintoasioita eivät ole sitä vastoin tosiasialliset hallintotoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen eivätkä ole päätöksen valmistelua. Hallintoasiassa noudatettavalla menettelyllä tarkoitetaan hallintolaissa "ensisijaisesti hallintopäätöksenä

konkretisoituvaa viranomaisen ratkaisutoimintaa ja siihen välittömästi liittyviä toimia”. (Hallituksen esitys 72/2002 vp, 50.) Samalla tavoin hallintoasia on ymmärretty osassa hallinto-oikeudellista kirjallisuutta (Niemivuo ym. 2010, 93–94; Kulla 2012, 71–73).

Laajemmin hallintoasian käsitettä tulkitsi eduskunnan hallintovaliokunta hallintolakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä. Se piti hallintoasian määrittelyä vaikeana mutta katsoi, ettei määrittelyyn ole toisaalta suurta tarvetta. Keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole valiokunnan mukaan tunnistaa hallintoasiasia vaan kyetä varmistumaan siitä, että hallintotoimia suorittava viranomainen täyttää velvoitteensa asianmukaisesti. Tärkeää on niin ikään selkeisiin säännöksiin perustuva tieto siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallinnon asiakkaalla on hallinnossa asioidessaan taikka käsiteltäessä hänen itsensä, jonkun muun tai viranomaisen vireille panemaa asiaa. (Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp.)

Hallintovaliokunnan tulkinta on saanut sekin kannatusta oikeuskirjallisuudessa. Mäenpään mukaan hallintoasian käsite tulee ymmärtää laajasti. Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan yleensä hallintopäätökseen päättyvää viranomaisen toimintaa, mutta sen piiriin kuuluu myös julkisten palvelujen toteuttaminen ja muu tosiasiallinen hallintotoiminta, jolle on luonteenomaista, että viranomainen ei tee siinä yksittäistapauksellista päätöstä. Hallintoasian käsitteelle ei ole aihetta antaa ”tiukkarajaista eikä ainakaan supistavaa merkitystä” silloin, kun on kysymys hallintolain asiallisesta soveltamisalasta. (Mäenpää 2013, 317–318; osaksi samalla tavalla Laakso ym. 2006, 91–92, 98–99.)

## Apulaisoikeuskanslerin ratkaisut

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin yhtenä tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tätä tarkoittava säännös lisättiin perustuslakiin (silloiseen hallitusmuotoon) perusoikeuslainsäädännön yhteydessä. Kummankin laillisuusvalvojan vuosittain antamien kertomusten perusteella on pääteltävissä, että yksi valvontakäytännössä useimmin esiin nouseva perusoikeus on oikeus hyvään hallintoon (tuoreimmista kertomuksista ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, 103–108,

ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2013, 79–84; ks. myös Paunio 2012, 38–42).

Hyvää hallintoa koskevien oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisujen sisältö vaihtelee. Esillä ovat olleet yleensä hyvän hallinnon takeet ja niiden toteutuminen viranomaistoiminnassa. Hallintolain asiallista soveltamisalaa on arvioitu erikseen vain muutamassa julkaistussa valvontaratkaisussa. Siihen ei ole katsottu ilmeisesti liittyvän erityisiä pulmia, vaan lähtökohtana on pidetty sitä hallintovaliokunnankin suosittelemaa tulkintaa, että hallintolakia tulee soveltaa viranomaistoimintaan mahdollisimman laajasti arvioimatta aina erikseen sitä, onko kyseessä hallintolain tarkoittama hallintoasia vai ei.

Seuraavaksi tarkasteltavat apulaisoikeuskanslerin ratkaisut ovat tältä kannalta kiinnostavia. Kysymys on kolmesta tuoreesta kantelun johdosta annetusta ratkaisusta, joissa on arvioitu hyvän hallinnon ja erityisesti sitä konkretisoivien menettelyvaatimusten noudattamista välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvien organisaatioiden toiminnassa. Esikysymyksenä ratkaisuihin on selvitetty sitä, onko kyseessä hallintoasia ja onko asian käsittelyyn tullut sen johdosta soveltaa menettelyä koskevia hallintolain säännöksiä. Kaksi Potilasvakuutuskeskusta koskevaa ratkaisua on julkaistu oikeuskanslerin [www-sivuilla](http://www.oikeuskansleri.fi) ([www.oikeuskansleri.fi](http://www.oikeuskansleri.fi)). Kolmas, yliopistoa koskeva tapaus on julkaisematon.

### *Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä koskevat apulaisoikeuskanslerin ratkaisut*

Oikeuskanslerille oli kanneltu kahdessa eri tapauksessa Potilasvakuutuskeskuksen menettelystä, jossa keskus oli ensin potilaan vaatimuksesta myöntänyt tälle korvausta potilasvahingon johdosta (apulaisoikeuskanslerin ratkaisut 8.6.2012 OKV/672/1/2010 ja 30.5.2013 OKV/709/1/2012). Myöhemmin Potilasvakuutuskeskus oli käsitellyt asian uudelleen ja päättänyt potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen perusteella, ettei potilaalla ollut oikeutta korvaukseen. Kummassakin tapauksessa ratkaisusuositusta potilasvahinkolautakunnalta oli pyytänyt potilas tyytymättömänä Potilasvakuutuskeskuksen alkuperäiseen päätökseen ja hänelle siinä myönnetyn korvauksen määrään.

Potilasvahinkolautakunta oli käsitellyt asian toimivaltansa nojalla myös korvausperusteen osalta eli potilaan pyytämää laajemmin ja katsonut, ettei kyseessä ollut potilasvahinko eikä korvausta tullut siksi lainkaan myöntää.

Kantelut nostivat esiin kysymyksen, onko Potilasvakuutuskeskuksella oikeus muuttaa tekemäänsä korvauspäätöstä asianosaisen eli korvauksen hakijan vahingoksi. Epäselvää oli myös, pitääkö keskuksen kuulla hakijaa, ennen kuin se ratkaisee asian uudelleen. Koska kummastakaan asiasta ei säädetä asianomaisessa erityislaissa eli potilasvahinkolaissa (585/1986), arvioitavaksi tuli, onko korvausasian käsittelyyn Potilasvakuutuskeskuksessa sovellettava hallintolakia ja erityisesti sen säännöksiä asianosaisen kuulemisesta ja hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamisesta.

Potilasvahingosta ja sen korvaamisesta säädetään potilasvahinkolaissa. Korvaus perustuu terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa Suomessa harjoittavan pakolliseen vakuuttamisvelvollisuuteen. Korvausta vaaditaan Potilasvakuutuskeskukselta, joka hoitaa lain mukaisen korvaustoiminnan ja johon kaikki potilasvakuutustoimintaa Suomessa harjoittavat vakuutusyhtiöt jäseninä kuuluvat. Korvauksen hakija, Potilasvakuutuskeskus sekä terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittava voivat pyytää ratkaisusuosituksia potilasvahinkolautakunnalta, jonka tehtävänä on huolehtia korvauskäytännön yhtenäisyydestä. Ratkaisusuositus on mahdollista pyytää senkin jälkeen, kun Potilasvakuutuskeskus on tehnyt korvausasiassa päätöksen. Suosituksen pyytämistä ei ole sidottu määräaikaan. Lautakunta voi käsitellä korvausasian ”myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä” (potilasvahinkolain 11b § 3 mom.).

Lakisääteistä korvaustoimintaa harjoittava Potilasvakuutuskeskus ei ole viranomainen vaan lailla perustettu julkisoikeudellinen yhdistys, joka hoitaa sille laissa annettuja tehtäviä. Se kuuluu hallintolain organisatoriseen soveltamisalaan silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää. Tämä todettiin apulaisoikeuskanslerin päätöksissä samoin kuin se, että potilasvahinkolakiin perustuvien korvausasioiden hoitaminen on hallintolain tarkoittama julkinen hallintotehtävä. Hallintolain säännökset hyvän hallinnon perusteista velvoittavat näin ollen Potilasvakuutuskeskusta sen käsitellessä mainittuja korvausasioita.



Sitä vastoin hallintolain menettelysäännöksiä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan sovelleta korvausasioiden käsittelyyn Potilasvakuutuskeskuksessa. Tätä perusteltiin apulaisoikeuskanslerin ratkaisuihin sillä, että korvausasiassa ei ole kysymys hallintoasiasta vaan perustaltaan yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausasiasta. Lisäksi vedottiin hallintolain esitöihin, joissa hallintoasian rajoja määrittäväksi yleisohjeeksi on asetettu asian kuulumisen hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin (hallituksen esitys 72/2002, 50). Potilasvakuutuskeskuksen päätös korvausasiassa on mahdollista saattaa kanteella yleisen tuomioistuimen (käräjäoikeuden) käsiteltäväksi, mutta siitä ei voida valittaa hallintotuomioistuimeen. Tällä perusteella korvausasiassa ei ole apulaisoikeuskanslerin mukaan kysymys hallintoasiasta eikä siten asiasta, jota hallintolain menettelyvaatimukset koskevat. Tulkinnasta seuraa, että perustuslain velvoite turvata hyvän hallinnon takeet lailla ei toteudu täysimääräisesti Potilasvakuutuskeskuksen kohdalla, sillä Potilasvakuutuskeskuksessa noudatettavasta menettelystä ei säädetä muussakaan laissa. Apulaisoikeuskansleri arvostelikin ratkaisuisaan potilsvahinkolain puutteita ja epäselvyyksiä ja kiirehti sosiaali- ja terveysministeriötä lain uudistamisessa.

Hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta ja asiavirheen korjaamisesta eivät siis sido apulaisoikeuskanslerin mukaan Potilasvakuutuskeskusta korvausasian käsittelyssä. Ratkaisuihin arvioitiin siitä huolimatta kriittisesti Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä, kun keskus oli muuttanut aikaisempaa päätöstään korvauksen hakijan vahingoksi. Arvio perustui erityisesti luottamuksensuojaperiaatteeseen, joka on yksi hallinnon oikeusperiaate. Se kuuluu hallintolain tarkoittamiin hyvän hallinnon perusteisiin ja koskee siten kaikkea viranomaistoimintaa. Kyseisen periaatteen mukaan "viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia" (hallintolain 6 §). Jokaisella on sen mukaan oikeus luottaa viranomaisen tekemien päätösten – ja erityisesti edunsuovien päätösten – pysyvyyteen. Selostettujen apulaisoikeuskanslerin valvontaratkaisujen mukaan Potilasvakuutuskeskus oli laiminlyönyt kummassakin tapauksessa luottamuksensuojaperiaatteen noudattamisen.

Lopputulos oli siten se, että Potilasvakuutuskeskus ei ollut toiminut lain mukaisesti, kun se oli muuttanut tekemäänsä päätöstä korvauksenhakijan

vahingoksi. Tähän johtopäätökseen olisi tultu myös siinä tapauksessa, että keskuksen menettelyä olisi arvioitu hallintolain menettelysäännösten ja erityisesti asiavirheen korjaamista koskevien säännösten pohjalta. Asiavirheen korjaamiseen tarvitaan hallintolain mukaan asianosaisen suostumus silloin, kun korjaaminen tapahtuu hänen vahingokseen. Poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa virhe on ilmeinen ja johtuu asiaosaisen omasta toiminnasta. Tarkasteltujen ratkaisujen lopputulosten kannalta ei ollut siten juurikaan merkitystä sillä, miten hallintolain menettelysäännösten asiallista soveltamisalaa ratkaisuihin tulkittiin. Apulaisoikeuskansleri ei ottanut toisaalta kantaa kuulemisvelvollisuuden mahdolliseen laiminlyöntiin, johon toisessa kantelussa viitattiin.

Kysymys hallintolain menettelysäännösten soveltamisalasta ja sitä määrittävästä hallintoasian käsitteestä ei ole kuitenkaan yleisemmältä kannalta yhdenmukainen. Muiden oikeusperiaatteiden tavoin luottamuksensuojaperiaatteenkin sisältö on tulkinnanvarainen; periaate ei vahvista tarkkoja toimintaohjeita konkreettisiin soveltamistilanteisiin. Kun kyse on viranomaisen mahdollisuudesta muuttaa tekemäänsä päätöstä, luottamuksensuojaperiaatetta on täsmennetty hallintolaissa säätämällä siitä, millä edellytyksillä ja mitä menettelyä noudattaen päätöksen korjaamiseen voidaan ryhtyä. Tärkeä on tässä suhteessa täsmennys, jonka mukaan asiavirheen korjaamiseen tarvitaan asianosaisen suostumus silloin, kun korjaaminen tapahtuu hänen vahingokseen eikä virhe johdu hänen omasta toiminnastaan. Näitä säännöksiä noudattamalla luottamuksensuojaperiaatteen toteutuminen voidaan kuvata kaltaisessa tilanteessa varmistaa. Hallintolain menettelysäännökset on kirjoitettu verraten täsmällisiksi, joten ne luovat myös ennakoitavuutta ja vahvistavat yksityisen oikeusturvaa hallinnossa.

### *Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu dosentin arvon myöntämisasiassa*

Oikeuskanslerille oli kanneltu asiassa, jossa yliopiston kansleri oli päättänyt olla myöntämättä henkilölle dosentin arvoa (apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 30.9.2013 OKV/687/1/2011). Kielteistä päätöstä ei ollut kantelijan mielestä perusteltu riittävästi eikä siihen ollut liitetty muutoksenhakuohjausta. Henkilö oli hakenut yliopistolta dosentin arvoa. Tiedekuntaneuvosto oli todennut hä-

nen täyttävän dosentin arvon myöntämiselle säädetty vaatimukset ja esittänyt kanslerille, että hänelle myönnetään hänen hakemansa arvo. Esitys perustui kahden asiantuntijan puoltavaan lausuntoon hakijan tieteellisestä kelpoisuudesta sekä hakijan antamaan hyväksytyyn opetusnäytteeseen. Kansleri ei hyväksynyt esitystä vaan palautti sen esityksen tehneelle yksikölle toimenpiteitä varten viitaten antamaansa ohjeeseen. Hän perusteli päätöstään vielä erikseen suullisesti yksikön johtajalle. Hakijalle palautuspäätös annettiin tiedoksi.

Kysymys oli itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena toimivasta yliopistosta, josta säädetään yliopistolaissa (58/2009). Yliopistolain mukaan yliopistossa sovelletaan hallintolakia yliopiston hoitaessa julkista hallintotehtävää (30 §). Yliopisto voi hakemuksesta myöntää dosentin arvon henkilölle, joka täyttää laissa säädetty kelpoisuusvaatimukset (89 §). Tarkemmin dosentin arvon myöntämismenettelystä määrättiin yliopiston johtosäännössä, jossa päätösvalta asiasta oli annettu yliopiston kanslerille. Lisäksi kansleri oli antanut ohjeen dosentin arvon myöntämisestä. Sen mukaan esityksen tekijän tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei dosentin arvoa haeta liian varhain, jolloin tieteellinen julkaisu-toiminta ei vielä riitä dosenttuuriin. Koska yliopistolakiin tai yliopiston johtosääntöön ei sisältynyt määräyksiä kanslerin päätöksen perustelemisesta tai päätökseen liitettävästä muutoksenhakuohjauksesta, apulaisoikeuskansleri joutui ottamaan kantaa siihen, oliko yliopiston tullut noudattaa hallintolain säännöksiä asian käsittelyssä.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri arvioi hallintolain asiallista soveltamisalaa tukeutuen julkisen hallintotehtävän ja hallintoasian käsitteisiin tavalla, joka viittaa siihen, että käsitteet ymmärrettiin merkityksiltään yhteneviksi. Ratkaisu poikkeaa tässä suhteessa edellä tarkastelluista ratkaisuista, joissa korvausasian käsittelyä Potilasvakuutuskeskuksessa pidettiin julkisena hallintotehtävänä mutta ei hallintoasiana. Ratkaisussa viitataan Olli Mäenpään teokseen Yliopistolaki (Mäenpää 2009), jonka mukaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää ”lähinnä yliopiston lakisääteisten tehtävien toteuttamista”. Jossain määrin tulkinnanvaraista on viitatus teoksen mukaan se, sovelletaanko hallintolakia myös sellaiseen yliopiston hallinnolliseen toimintaan, jonka ensisijaisena tarkoituksena on tukea yliopiston julkisten hallintotehtävien hoitamista ja luoda sille edellytyksiä. Tällaista sisäistä toimintaa on esi-

merkiksi henkilöstöhallinto. Sisäinen hallintotoiminta ei ”ainakaan kokonaan ja kategorisesti” jää teoksen mukaan hallintolain soveltamisen ulkopuolelle.

”Henkilöstön valintaan liittyvä päätöksenteko” yliopistossa ei ole Mäenpään teoksen mukaan varsinaisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista. Hyvää hallintoa koskeva perustuslain 21 § edellyttää siitä huolimatta hallinnon oikeus- ja menettelyperiaatteiden noudattamista sen yhteydessä. Mäenpää toteaa vielä erikseen, että professorin valintapäätös ei sisällä ratkaisua hallintoasiassa, minkä vuoksi siihen ei voida hakea muutosta. Selostettuaan näitä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä tulkintoja apulaisoikeuskansleri totesi, ettei dosentin arvon myöntämisessä ole kyse hallintolain tarkoittamasta hallintoasiasta, vaikka siinä onkin ”hallintoasiaa määrittäviä elementtejä”. Asian käsittelyyn ei ole tullut sen vuoksi soveltaa hallintolain menettelysäännöksiä, kuten vaatimusta päätöksen perustelemisestä.

Ratkaisun perusteella apulaisoikeuskansleri näyttää hyväksyvän menettelyn, jossa yliopiston kansleri oli antanut kielteisen päätöksensä ”dosenttia esittäneelle tiedekuntaneuvostolle eikä dosentuuria hakeneelle henkilölle, jolle annettu ratkaisu menee ainoastaan tiedoksi”. Tällöin on apulaisoikeuskanslerin mukaan ajateltavissa, että myös päätöksen perustelut on pääosin suunnattu sen vastaanottajalle eli esityksen tehneelle yksikölle. Ratkaisussa kiinnitetään toisaalta huomiota myös siihen, että dosentin arvon myöntämistä koskevassa päätöksessä on kyse hakijan edusta ja että päätös on perusteluineen merkityksellinen juuri hakijalle. Tarvetta perustelujen kattavuuteen ja läpinäkyvyyteen korostaa se, ettei kanslerin päätökseen saa hakea muutosta, samoin kuin tässä tapauksessa se, että yliopiston ulkopuoliset asiantuntijat ja tiedekuntaneuvosto olivat arvioineet yksimielisesti hakijan tieteellisten näyttöjen riittävän dosentin arvoon. Tämä oli ollut omiaan luomaan odotuksia siitä, että kansleri hakemuksen hylätessään perustelee päätöksensä myös ”dosentuuria hakeneen henkilön ja koko tiedeyhteisön tarpeita vastaavasti” eli yksilöimällä ne seikat, joiden johdosta hän oli päätenyt vastakkaiseen tulokseen. Pelkkä yleisiin ohjeisiin viittaaminen ei riittänyt apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan tässä tilanteessa vastaamaan hakijan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Apulaisoikeuskansleri päätyi siten tässäkin tapauksessa arvioimaan kriittisesti kantelun kohteena ollutta menettelyä, vaikka kyse ei ollut hänen mu-

kaansa hallintoasiasta eivätkä hallintolain menettelyvaatimukset tulleet siksi sovellettaviksi. Niiden sijasta ratkaisussa tukeuduttiin suoraan hyvää hallintoa koskevaan perustuslain 21 §:ään, joka määrittelee ”ne perusvaatimukset, joita viranomaisten on toimivaltaansa kuuluvia asioita käsitellessään noudatettava”. Perustuslain jokaiselle turvaama oikeus hyvään hallintoon edellyttää apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan muidenkin kuin hallintolain tarkoittamien hallintopäätösten tapauskohtaisesti riittävää perustelemista, eli sen soveltamisala on hallintolakia laajempi. ”Perustelujen riittävyttä arvioitaessa on punnittava sitä, toteuttavatko ne perustuslain takaamaa yksilön oikeusturvaa ja viranomaisen noudatettavaksi säädettyä hyvää hallintoa.”

## Arviot ja päätelmät

Kuten selostetut apulaisoikeuskanslerin ratkaisut osoittavat, hallintoasian käsite ei ole jäänyt vaille merkitystä hallintolakia sovellettaessa. Soveltamiskäytäntö ei siten täysin vahvista hallintolain säättämisen yhteydessä esitettyä arviota, jonka mukaan hallintoasian määrittelyyn ei ole suurta tarvetta. Laillisuusvalvonnassa hallintoasian käsite on noussut esiin tapauksissa, jotka ovat koskeneet hallintolain soveltamista välillisessä julkisessa hallinnossa. Tämän hallintotoiminnan lohkon kuulumisesta hallintolain organisatoriseen soveltamisalaan säädetään paitsi hallintolaissa myös joissakin erityislaeissa (esim. yliopistolain 30 §). Selostetuissa ratkaisuissa pulma ei koskenutkaan hallintolain organisatorista vaan sen asiallista soveltamisalaa. Kysymys oli Potilasvakuutuskeskukselle ja toisaalta yliopistolle lain nojalla kuuluvista tehtävistä ja siitä, ovatko nämä tehtävät hallintolain tarkoittamia hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee noudattaa hallintolakiin perustuvia hyvän hallinnon menettelytakeita.

Hallintolain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia tulkin-toja hallintoasian sisällöstä, kuten artikkelin alussa todettiin. Yksimielisiä asiasta eivät ole olleet ylimmät laillisuusvalvojatkaan. Tämä ilmenee eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksestä, joka koski korvauksen hakijan kuulemista potilasvahinkoasiassa (2.3.2012 dnro 2550/4/10). Päätöksen mukaan Potilasvakuutuskeskus oli menetellyt virheellisesti, kun se oli laiminlyönyt kuulemisen.

Koska kuulemisesta ei säädetä potilasvahinkolaissa, Potilasvakuutuskeskuksen oli tullut korvausasiaa käsitellessään noudattaa asianosaisen kuulemistä koskevia hallintolain säännöksiä. Selostetuista apulaisoikeuskanslerin päätöksistä poiketen oikeusasiamiehen päätös lähtee siitä, että korvausasia täyttää hallintolaissa tarkoitetun hallintoasian tunnusmerkit, joten hallintolain menettelyvaatimukset tulevat sen kohdalla sovellettaviksi. Sama lähtökohta sisältyy niihin apulaisoikeusasiamiehen päätöksiin, jotka koskevat liikennevakuutuslaissa (279/1959) tarkoitetun korvausasian käsittelyä liikennevakuutusyhtiössä (esim. apulaisoikeusasiamiehen päätös 31.3.2011 dnro 271/4/10). Liikennevakuutuslakiin perustuva korvausasia rinnastuu tässä artikkelissa tarkasteltujen seikkojen suhteen potilasvahinkolain mukaiseen korvausasiaan.

Selostetuissa apulaisoikeuskanslerin ratkaisuissa hallintoasia ymmärrettiin suppeasti. Tulkinta perustui potilasvahinkolain mukaisen korvausasian kohdalla siihen, että kysymys on yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausasiasta eikä asia kuulu hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät ole hallintolain esitöiden mukaan ”lähtökohdiltaan” hallintoasioita (hallituksen esitys 72/2002 vp, 50). Tyypillisenä esimerkkinä hallintoasiasta esitöissä mainittiin toisaalta hakemusasiat, joissa viranomaiselle esitetään vaatimus taloudellisen edun saamiseksi (sama, 49). Potilasvahinkolain tarkoittama korvausasia rinnastuu selvästi tällaiseen asiaan.

Mahdollisuus saattaa Potilasvakuutuskeskuksen korvausasiassa antama päätös kanteella yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi sen sijaan, että siihen voitaisiin hakea muutosta hallintotuomioistuimelta, johtuu lainsäätäjän pyrkimyksestä keskittää yleisille tuomioistuimille kaikki ne asiat, joissa sovelletaan vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita. Näitä asioita ovat myös potilasvahinkolain (tai liikennevakuutuslain) tarkoittamat korvausasiat. Potilasvahinkolain mukaan korvauksen määrittämiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/1974) silloin, kun asia koskee oikeutta korvaukseen tai korvauksen suuruuden määrääntymistä. Tämä seikka ei kuitenkaan tee korvausasiasta puhtaasti yksityisoikeudellista vahingonkorvausasiaa. Kysymys on myös Potilasvakuutuskeskukselle lailla annetusta julkisesta hallintotehtävästä, kuten apulaisoikeuskanslerikin totesi. Parhaiten potilasvahinkolain mukainen kor-

vausasia voidaan ehkä kuvata jonkinlaiseksi hybridiksi, jossa yhdistyy piirteitä vahingonkorvausasiasta ja hallintoasiasta. Siihen sovellettavat vahingonkorvauslain säännökset eivät koske korvauksen määräämismenettelyä. Menettelyn puolesta potilaslaissa tarkoitettu korvausasia rinnastuukin hakemusasian käsittelyyn viranomaisessa, mikä perustelee hallintolain menettelysäännösten soveltamista sen yhteydessä.

Yliopistoa koskevassa apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa dosentin arvon myöntäminen rinnastettiin yliopiston henkilöstöhallintoon kuuluihin asioihin, joiden käsittelyä hallintolain menettelysäännökset eivät koske. Päättöksestä yliopiston henkilöstöhallinnosta ei ole oikeuskirjallisuudessa pidetty yliopistolle kuuluvana julkisena hallintotehtävänä. Kirjallisuuden mukaan esimerkiksi professorin valintapäätös ei sisällä ratkaisua hallintoasiassa, eikä siihen voida sen vuoksi hakea muutosta. Nämä kannanotot perustuvat yliopistolakiin, sen 32 §:ään, jonka mukaan yliopiston henkilöstö on työsuhteessa eli yksityisoikeudellisessa palvelussuhteessa yliopistoon. Dosentti sitä vastoin ei ole työ- tai muussakaan palvelussuhteessa yliopistoon, eikä dosenttia lueta yliopistolain systematiikassa ylipäätään yliopiston henkilöstöön kuuluvaksi. Päättöksestä dosentin arvon myöntämisestä ei voida sen vuoksi rinnastaa yliopiston henkilöstön valintapäätöksiin sillä tavoin, kuin apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on tehty. Siinä ei ole kysymys yksityisoikeudellisesta työsopimusasiasta.

Yliopistolain mukaan dosentin arvo myönnetään hakemuksesta. Hakemusasiat mainitaan hallintolain perusteluissa tyypillisenä esimerkkinä lain tarkoittamista hallintoasioista. Vaikka yliopisto ei apulaisoikeuskanslerin mukaan käsitellyt hallintoasiasia, kun se päätti dosentin arvon myöntämisestä, käsittelyyn sisältyi hänen mukaansa hallintoasiasia määrittäviä elementtejä. Kysymys oli hakijan edusta, joten päätös oli perusteluineen merkityksellinen juuri hänelle. Toisaalta on huomattava, ettei dosentin arvon myöntämisestä koskeva päätös vaikuta välittömästi hakijan oikeusasemaan; se ei perusta hänelle oikeuksia tai velvollisuuksia. Kysymys ei ole siten varsinaisesta hallintopäätöksestä vaan pikemmin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolle on tässä tapauksessa tunnusomaista sen kohdistuminen tiettyyn henkilöön ja joka sen vuoksi muistuttaa jossain määrin hallintopäätöstä.

Tosiasiallisten toimien kuulumisesta hallintolain asialliseen soveltamisalaan vallitsee erilaisia käsityksiä, kuten edellä tässä artikkelissa on esitetty. Kun tosiasiallinen toiminta kohdistuu henkilöön, välittävänä kantana oikeuskirjallisuudessa on ehdotettu mahdollisuutta noudattaa hallintolain menettelysäännöksiä (vain) soveltuvilta osin. Noudatettaviksi tulevien säännösten ominaisluonne ja painoarvo vaihtelevat tämän mukaan asian laadusta riippuen (Laakso ym. 2006, 102–104). Vaikka dosentin arvion myöntämiseen ei liity suoranaisia oikeusvaikutuksia, siinä on hallinnolliselle ratkaisutoiminnalle ominaisia piirteitä, sillä kysymys on – kuten apulaisoikeuskanslerikin totesi – hakijan edusta. Hakijan oikeusturvaan liittyvät näkökohdat perustelevat sen vuoksi tässäkin tapauksessa hallintoasian laajaa tulkintaa niin, että esimerkiksi päätöksen perustelemista ja päätökseen liitettävää muutoksenhakuohjausta koskevat hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi.

Nykyisessä hyvinvointivaltiossa (tai ”jälkihyvinvointivaltiossa”) viranomaiset hoitavat mitä moninaisimpia tehtäviä. Tehtävien tarkka luokittelu eri asiaryhmiin on vaikeaa, sillä väliin jää aina harmaita alueita, joilla yhdistyy piirteitä useammasta kuin yhdestä asiaryhmästä. Toinen tämän päivän julkishallintoa leimaava piirre on viranomaisten aikaisemmin hoitamien tehtävien siirtyminen enenevässä määrin varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Yksityisen oikeusturvan tarve voi olla mainittujen tehtävien kohdalla yhtä suuri kuin se on perinteisessä hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa, mitä edellä selostetut tapauksetkin omalta osaltaan osoittavat. Tärkeimmät ennakollisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon menettelylliset takeet on vahvistettu hallintolaissa. Niiden ulottaminen koskemaan myös mainitun kaltaisia rajatapauksia edellyttää hallintolain asiallisen soveltamisalan ja sitä määrittävän hallintoasian käsitteen laajaa ja joustavaa, oikeusturvan tarpeen tapauskohtaisesti huomioon ottavaa tulkintaa.



## Lähteet

- Hallintolaista hallintolakiin. Muutostarpeita.* (2000). Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000. Helsinki.
- Koivisto, Ida (2011). *Hyvän hallinnon muunnemat.* Julkisoikeudellinen tutkimus. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Kulla, Heikki (2012). *Hallintomenettelyn perusteet.* Liettua: Talentum.
- Laakso, Seppo & Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo (2006). *Yleishallinto-oikeus.* Jyväskylä: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.
- Mäenpää, Olli (2009). *Yliopistolaki.* Juva: WSOYpro.
- Mäenpää, Olli (2013). *Hallinto-oikeus.* Helsinki: Sanoma Pro.
- Niemivuo, Matti & Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi (2010). *Hallintolaki.* Juva: WSOYpro.
- Paunio, Riitta-Leena (2012). Perusoikeudet ihmisten arjessa – eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ja sen muutokset. Teoksessa Tuuli Heinonen & Juha Lavapuro (toim.) *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen.* Vantaa: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokratiaan.* Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.